

DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: uma investigação no legislativo municipal

MARIA EDUARDA REIS PEREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

MARLI AUXILIADORA DA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

ERIKA MONTEIRO DE SOUZA ALVES DIAS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: uma investigação no legislativo municipal

1 INTRODUÇÃO

O planejamento orçamentário público é composto de três instrumentos que englobam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é composto por diretrizes da administração pública a serem alcançadas de forma continuada durante quatro anos. A LDO é um conjunto de regras que direciona o orçamento do exercício seguinte, indicando as metas e as prioridades, e a LOA é o orçamento público anual (Brasil, 1964, 1988), sendo que este último precisa ser compatível com a LDO e o PPA. O orçamento é instrumento de gestão governamental e de controle social, necessitando, portanto, ser transparente na destinação dos recursos arrecadados pelo Estado através dos tributos (Rezende & Cunha, 2013). Nenhum gasto deve ser executado sem a devida previsão orçamentária, o qual é pontuado na LOA. Mesmo detendo discricionariedade para executar o orçamento, o executivo precisa de apoio do legislativo para governar, o qual vota e aprova os projetos que são enviados a câmara.

Os projetos de lei dos instrumentos de planejamento são elaborados pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo tem competência para modificá-los antes de sua aprovação, visto que os legisladores podem apresentar emendas aos instrumentos de planejamento, desde que ao aumentar gastos apresentem a origem dos recursos que irão suportá-los, e que mantenham a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento (Brasil, 1988; 2000; Giacomoni, 2016). As emendas propostas também podem ser vetadas por seus pares dentro das comissões orçamentárias que discutem o orçamento e elaboram o parecer que servirá de base para a votação em plenário. Sendo a emenda acatada pelos vereadores e incluída no orçamento, ainda assim não há garantias de sua execução (Silva, 2021).

Quando da discussão e aprovação do orçamento formam-se coalizões, em que o executivo busca apoio junto a membros do legislativo em troca de recursos para emendas, cargos em comissão, influenciando o voto desse legislativo naquilo que é prioridade ao executivo (Abranches, 1988). Assim, quanto menor for a coalizão do executivo maiores serão os recursos liberados por ele para conseguir dos legisladores o apoio e a aprovação dos projetos, o que pode provocar déficits orçamentários. Situações de cooptação levam a coalizões classificadas como prática de barganha política (Graton *et al.*, 2020).

Os instrumentos de planejamento orçamentários são complexos, ambíguos e burocráticos, de difícil entendimento, principalmente para vereadores que estão em primeiro mandato legislativo (Cunow *et al.*, 2012). O cargo de vereador é, quase sempre, a forma inicial de ingresso do cidadão na política, sendo caracterizado pela reduzida experiência do ocupante no exercício do cargo. Jannuzzi e Nogueira (2005, p. 8) entendem que vereadores, sobretudo aqueles eleitos nos pequenos municípios, em geral são “gente do povo que tem pouco ou nenhum preparo para exercer um cargo público, possuem apenas (e na melhor das hipóteses) muita vontade de realizar ações que beneficiem sua comunidade”. Cunow *et al.* (2012) alertam, inclusive, para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com um orçamento complexo e defendem a reeleição porque a experiência pode tornar os legisladores mais hábeis na formulação de políticas, bem como mais competentes, qualificados e com mais representatividade política.

Silva (2021) afirma que a etapa de discussão e aprovação do orçamento pelo Legislativo não tem sido discutida em pesquisas científicas apontando como exceção as pesquisas de Sanches (1995), que traz os problemas que afetam o processo orçamentário, e a pesquisa de Pereira e Muller (2002), que trata das negociações orçamentárias, ambas em âmbito federal. Silva (2021) investigou todo o processo de discussão e votação do PLOA a

fim de identificar e analisar quais aspectos predominam na atuação dos vereadores na discussão e aprovação do orçamento público municipal. A autora (2021, p. 8) afirma que “no geral os vereadores se preocupam com o valor total do orçamento, buscam identificar erros de estimativa, mas não se atentam para o passivo. Todos esses aspectos contribuem para a imprecisão e as alterações sofridas pelo orçamento”.

Uma vez que é função dos vereadores representarem a população, entende-se que quando aprovam o orçamento com pouca discussão e com erros, comprometem a eficiência e a efetividade da governança democrática do município onde atuam. Nesse sentido, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: como se posicionam os vereadores no momento das discussões e aprovação do orçamento público anual? Sendo o campo de investigação o legislativo de um município de pequeno porte localizado no Pontal do Triângulo Mineiro, esta pesquisa tem como objetivo identificar se o posicionamento do vereador decorre de sua compreensão quanto ao conteúdo do projeto de orçamento ou se é possível verificar indícios de situações de cooptação e coalizões.

A definição do que seja um município de pequeno porte é polêmico e controverso, sendo que o critério mais utilizado para essa classificação é o demográfico (Vieira, Roma & Miyazaki, 2020), sendo que cidades com demografia igual ou inferior a 50 mil habitantes, são de pequeno porte. Dessa forma, considerando o pequeno município de Ipiacu, em Minas Gerais, buscou-se compreender se e quando ocorrem aspectos relacionados à cooptação e ou coalização, e à compreensão dos legisladores acerca da complexidade do processo de análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do próprio Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Diante do exposto, esta pesquisa que tem como campo o legislativo do pequeno município retro mencionado, cuja composição pode revelar vereadores com baixa escolaridade, contribui às discussões se essa condição, efetivamente pode influenciar na compreensão da peça orçamentária. Um fator diferenciador deste estudo e daqueles que compõem a revisão de literatura, além da identificação do posicionamento dos vereadores diante das propostas do orçamento anual, consiste na análise quanto à compreensão das propostas desse importante instrumento de planejamento do orçamento público.

2 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO: RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E LEGISLATIVO

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas necessário para que os gestores definam as metas para os gastos públicos a fim de não gastarem mais do que se arrecada (Costa, 2017). Utilizado pelo poder público em um período específico em seu programa de atuação (Piscitelli *et al.*, 2006), o orçamento público é um processo dinâmico e contínuo. Sua elaboração ocorre por meio de algumas etapas previstas no ciclo orçamentário, sendo essas descritas pela Constituição Federal de 1988, no artigo 165, em três instrumentos legais: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO); e os orçamentos anuais (LOA) (Brasil, 1988).

O PPA é composto por diretrizes da administração pública a serem alcançadas de forma continuada durante quatro anos. A LDO é um conjunto de regras que direciona o orçamento do exercício seguinte, indicando as metas e as prioridades, e a LOA é o orçamento público anual (BRASIL, 1964, 1988), sendo que este último precisa ser compatível com a LDO e o PPA. No Brasil, os projetos de lei dos instrumentos de planejamento são elaborados pelo Poder Executivo e o Poder Legislativo tem competência para modificá-lo antes de sua aprovação. Por isso, os legisladores podem apresentar emendas aos instrumentos de planejamento, desde que ao aumentar gastos apresentem a origem dos recursos que irá suportá-los, e que mantenham a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento (Brasil, 1988, 2000; Giacomoni, 2016).

De acordo com a Constituição Federal (1988) os principais papéis das legislaturas estabelecidos em constituição são legislar e representar os eleitores. A supervisão se refere ao controle das atividades do executivo em nome dos cidadãos aos quais representam na formulação e implementação do orçamento, aprovando as alocações orçamentárias, supervisionando a execução e controlando o desempenho orçamentário. Nesse sentido, diversos aspectos podem influenciar a relação entre o Poder Executivo e Poder Legislativo no que diz respeito à análise, discussão e aprovação do orçamento anual de cada município.

Na esfera municipal o processo de elaboração do orçamento público passa por duas etapas. A primeira delas é de competência do poder Executivo, que é o responsável pela elaboração do orçamento e discussão, entre as suas partes integrantes, de questões como, por exemplo, quais serão os projetos executados, instituições beneficiárias, valor monetário distribuído a cada repartição, e outras (Gontijo, 2017). A segunda etapa, de responsabilidade do poder Legislativo, inicia-se quando o projeto de lei é encaminhado pelo executivo à Câmara, onde é recepcionado por uma comissão de orçamento e finanças que analisa o projeto de lei, acolhe as emendas dos vereadores, elabora um parecer que será encaminhado à assembleia juntamente com as emendas para debate, discussão e aprovação do orçamento que, posteriormente, retorna ao executivo para sanção ou veto (Gontijo, 2017). Ressalta-se que comissão de orçamento e finanças é criada de acordo com a lei orgânica do município.

No processo de discussão do planejamento, assim como nas leis federais, há a indicação de relator. Entretanto, no âmbito municipal fica a critério do presidente do poder Legislativo. De acordo com Santos e Almeida (2005, p. 694) o vereador que recebe a função de relator é considerado uma “peça-chave” no processo de análise do planejamento orçamentário, uma vez que este atua como “agente informacional da comissão, i.e., de sua delegação para coletar e compartilhar, com seus pares, informação a respeito das consequências de uma política pública específica”. Quando da discussão do orçamento, os vereadores deverão examinar e emitir parecer sobre os planos e programas, exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Além disso, poderão apresentar emendas ao projeto, desde que estas não violem as especificações estabelecidas no artigo 33 da Lei nº 4.320/1964 que trata da vedação de se criar despesa sem a correspondente fonte de receitas e sejam compatíveis com o PPA e a LDO.

Como os instrumentos de planejamento orçamentários são, de acordo com Cunow *et al.* (2012), complexos, ambíguos e burocráticos, de difícil entendimento, principalmente para aqueles que estão em primeiro mandato legislativo, a distribuição, de forma inadequada, dos projetos e planejamentos realizados pode gerar análises ineficientes das atividades propostas. Azevedo e Aquino (2016) entendem que essa análise inadequada tem levado à aprovação dos instrumentos de orçamento com baixa reflexividade e discussão. A atuação insatisfatória de um vereador na discussão e aprovação do orçamento público municipal pode estar relacionada a diferentes aspectos: formação e experiência anterior do vereador, ou ainda a rigidez da estrutura legal. O alinhamento político do vereador em relação ao prefeito e excesso de discricionariedade do prefeito, também são aspectos considerados (Silva, 2021).

Sobre a formação do vereador, Silva e Dantas (2016) explicam que não são solicitados ao candidato a cargo público eletivo quaisquer comprovantes ou documentos oficiais de alfabetização e que o grau de escolaridade dos eleitos tem pouco impacto. É de se esperar que, sem formação, os legisladores não detenham capacidade técnica para avaliar ou alterar o orçamento, não se envolvendo nos debates; as comissões podem ser fictícias e o orçamento aprovado como apresentado, pois, sem compreendê-lo os vereadores podem aprová-lo sem discussão (Santiso, 2008; Domingos & Aquino, 2019). Quanto à experiência anterior do vereador para questionar os instrumentos de planejamento orçamentário, conhecer os procedimentos para propor emendas e mobilizar a sociedade, Cunow *et al.* (2012) alertam para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com

um orçamento complexo, e por isso, entendem que a reeleição pode resultar em maior experiência, o que implica em legisladores mais hábeis na formulação de políticas, competentes, qualificados e se produz representatividade política.

Em relação à estrutura legal, diferentemente do âmbito federal, no contexto municipal as leis não determinam recursos para os projetos dos vereadores, e devido à rigidez dessa estrutura para alteração nos projetos de lei enviados pelo executivo ou para a proposição de emendas orçamentárias, há um desestímulo e baixo envolvimento dos vereadores nos debates de aprovação do orçamento (Azevedo & Aquino, 2016; Rezende & Cunha, 2013). Para os autores mencionados, a legislação ainda estabelece critérios para a proposição de emendas, vincula despesas e permite amplo poder de veto ao executivo sobre as emendas aprovadas.

O alinhamento político do vereador em relação ao prefeito, que resulta em barganha política entre poderes, é outro aspecto a ser considerado. Como é difícil ao prefeito governar com minoria na câmara, são usadas artimanhas para evitar o escrutínio e conseguir aliados para aprovação de seus projetos. Nessa situação, normalmente, são liberados recursos para emendas parlamentares, ou instituídos os cargos em comissão, o que leva o executivo a conseguir o poder de agenda que é a capacidade de influenciar as pautas do legislativo e a composição das comissões que avaliam os projetos enviados à câmara (Domingos & Aquino, 2019; Limongi & Figueiredo, 2009; Graton et al., 2020; Roeder, 2018).

No Brasil, conforme discute Silva (2021), o excesso de discricionariedade do prefeito, que detém poderes de legislar, exclusividade sobre as iniciativas de introdução de legislação administrativa, orçamentária, e fiscal, poder de pedir urgência para as leis que apresenta e autoridade de editar decretos com força de lei, também impacta na discussão e aprovação do orçamento. O poder de veto do Executivo sobre as emendas orçamentárias e ainda a influência na formação das comissões legislativas, leva à cooptação de apoio através da concessão de cargos em comissão (Arretche & Rodden, 2004; Domingos & Aquino, 2019; Sacramento, 2005; Santiso, 2008).

Considerando os diversos aspectos apresentados, é necessário que o membro do legislativo tenha compreensão sobre o conteúdo do projeto de orçamento que analisa e aprova. A ausência dessa compreensão acerca dos termos tratados na lei orçamentária pelo Legislativo pode interferir diretamente em sua análise e consequentemente na votação, uma vez que sem compreender os termos dos textos, o legislativo pode negligenciar pautas que deveriam ser tratadas como prioritárias (Vier & Schreiber, 2018). Também pode levar às situações de barganha política, pois durante o processo de análise do orçamento público há a possibilidade de ocorrer situações de cooptação e coalização entre executivo e legislativo, com finalidade de aprovação do conteúdo orçamentário.

Segundo Garcia (2013) a relação entre os poderes Executivo e Legislativo também se observa na troca de recursos para emendas e outras atividades relacionadas, o que influencia o voto do Legislativo quando da discussão do orçamento. Essa relação de troca pode ser caracterizada por cooptação, coalizão e, sobretudo pela compreensão da peça orçamentária.

2.1 Sobre a cooptação e coalizão

O conceito de cooptação, no contexto público, foi inicialmente evidenciado por Selznick em meados dos anos 1960, entendida como o processo de absorção de novos elementos na liderança ou estrutura de decisões políticas de uma organização, como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou existência (Selznick, 1978). Gomes e Alves (2017, p. 397) complementam que “a cooptação está inicialmente ligada à teoria de mobilização de recursos, sendo que a principal variável são os recursos humanos e financeiros, infraestrutura, oportunidades políticas, entre outros”. É importante ressaltar que a cooptação não transfere poder, esta permite apenas canalizar formalmente taxas de participação mais elevadas (Van Treek & Arévalo, 2015).

Na política brasileira, ações de cooptação surgem da necessidade do fortalecimento de grupos políticos para amplificar sua voz e autoridade na execução de diretrizes (Passos, 2017), e ocorre, principalmente, para aprovação de leis municipais, uma vez que as legislações municipais usam diferentes recursos para beneficiar população e município. Selznick (1978) aponta duas modalidades de cooptação: formal e informal. A cooptação formal resulta da necessidade de se estabelecer a legitimidade da autoridade ou de tornar a administração acessível ao público a que se dirige, e ocorre quando utiliza mecanismos abertos e públicos, de modo a tornar o processo de inserção de novos atores mais transparente, sempre pautados nos parâmetros ou regras exigidos pela política. Já a cooptação informal é resultado da necessidade de ajustamento às pressões de centros específicos de poder na sociedade (Selznick, 1978).

O modelo de cooptação, segundo Gomes e Alves (2017) apresenta uma dualidade: a primeira se pauta na objetividade de aprovação de leis que podem beneficiar a própria comunidade, através da divisão de responsabilidade e poder, criando comprometimento, dificultando as críticas, dentre outros; o outro lado está assentado na necessidade de os cooptados agirem de forma a tirarem vantagem do coletivo, em prol de si mesmo, ou até mesmo em eliminar potenciais ameaças.

A coalizão, por sua vez, está relacionada ao ato de unir forças de modo a atingir um mesmo objetivo. Zeitlin (1975, p. 47) afirma que a concepção de coalizão está relacionada a uma “liga momentânea entre elementos com interesses antagônicos, para os quais as partes se voltam depois de atingidos os fins desta espécie de liga”, que une duas ou mais pessoas com finalidade de modificar o curso ou o resultado de algo. Para Abranches (1988, p. 27) a teoria empírica das coalizões “[...] permite identificar algumas questões que ajudam a compreensão da intrincada dinâmica política e institucional associada a governos de aliança”, e de acordo com Ianoni (2017) teve seus estudos direcionados às diferentes áreas de atuação política, com ênfase no setor legislativo.

O processo de formação das coalizões, segundo Abranches (1988), envolve três momentos típicos. Inicia-se com a construção de uma aliança eleitoral que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Após, acontece a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda genérico. Por fim, ocorre a transformação da aliança em coalizão efetiva, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de política, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

As coalizões são formadas com diferentes finalidades, seja para unir força ou dispersar força da oposição ou ambos (Ianoni, 2017). A importância da coalizão no ambiente político se assenta na capacidade decisória dos governantes, não desconsiderando a sua atuação em função do povo. Caso contrário, qualquer coalizão diferente disso é prejudicial ao desenvolvimento de uma sociedade justa e equitativa. Contudo, observa-se que a coalizão é uma relação estabelecida de modo a obter maiores vantagens administrativas frente a política, seja ela municipal, estadual ou no país. Sartorelli e Pires (2012) explicam que as coalizões que representam minorias, em muitos casos não desempenharão papéis decisórios no setor que atuam porque a coalizão majoritariamente quantitativa “barra” sua função política.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nessa pesquisa é analisado o processo de votação da LOA em Ipiacu, um município de pequeno porte localizado no Pontal do Triângulo Mineiro, em Minas Gerais, apontando o modo como os vereadores se posicionam durante as votações, bem como expõem suas motivações nesse processo decisório. Para realizar a discussão do tema proposto foi realizada uma análise qualitativa que segundo Gerhardt e Silveira (2009) se preocupa com aspectos da

realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Quanto ao objetivo é uma pesquisa exploratória.

Preliminarmente à coleta de dados a fim de responder ao problema de pesquisa, foram solicitadas informações à secretaria da Câmara Municipal para elaboração de fluxograma que represente o processo de discussão do PLOA no município, desde a formação da Comissão de Orçamento e Finanças ao processo de discussão e aprovação do orçamento, de forma a compreender todas as etapas de discussão do PLOA.

Como procedimento para coleta de dados realizou-se entrevistas com dois vereadores, considerando o maior e menor número de mandatos, para compreender se as variáveis como experiência, tempo de atuação no cargo, e escolaridade [formação] influenciam em suas percepções sobre o processo de discussão e aprovação do orçamento público do município. Buscou-se identificar em suas falas elementos que se inserissem em três categorias: (i) compreensão; (ii) cooptação; e (iii) coalizão.

O roteiro semiestruturado de entrevista foi construído a partir da literatura utilizada nesta pesquisa e no estudo de Silva (2021), e foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa. Também houve a anuência para a utilização de excertos de suas falas, mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Embora o município possuísse à época da realização desta pesquisa um total de nove vereadores e o convite para a cessão da entrevista tenha sido encaminhado a todos, apenas quatro vereadores aceitaram participar da mesma. Devido ao critério de se considerar a formação e experiência do vereador, entre esses vereadores apenas um com maior idade e tempo de mandato e outro com menor idade e menor tempo de mandato foram entrevistados.

Para o tratamento das informações coletadas foi usada análise interpretativa para discussão dos trechos extraídos das atas e das respostas. Nessa discussão os entrevistados foram identificados por Vereador, seguido dos números 1 e 2 para se referir aos entrevistados, a fim de manter o sigilo e anonimato, e em observância à Lei Geral de Proteção de Dados.

4 Campo de observação e as etapas de discussão e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual pela comissão responsável

Conforme apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Ipiacaçu, localizado no Pontal de Triângulo Mineiro, no estado de Minas Gerais, possuía, no ano de 2022, uma população de 3.775 habitantes (IBGE, 2024), dos quais 3.699 são eleitores da comarca de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2024).

As eleições no município, historicamente, são concorridas desde 1963 e o mandato político de prefeitos sofre alternâncias entre os partidos do prefeito anterior e do prefeito atual, bem como de seus apoiados. A vida política do município apresentou momentos conturbados entre os anos de 2007 e 2014, devido a cassação de três mandatos políticos por motivos eleitorais, o que levou à participação de 8 (oito) prefeitos em um período de 8 (oito) anos, pois conforme as cassações ocorreram a prefeitura era assumida pelo presidente da câmara em exercício até que a justiça eleitoral marcasse e realizasse eleições extemporâneas.

Também no Poder Legislativo observam-se muitas candidaturas e nos últimos pleitos o município tem eleito pessoas que antes não haviam exercido cargos políticos. No quadriênio analisado nesta pesquisa, 2017-2020, a Prefeitura e a Câmara Municipal de Vereadores possuíam a composição que pode ser observada na Tabela 1. Destaca-se que as informações constantes na Tabela 1 são públicas e estão à disposição dos cidadãos tanto na Prefeitura quanto na Câmara de Vereadores, inclusive em placas e fotos instaladas no recinto da Câmara Municipal, e sua apresentação nesta pesquisa são violam a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Na Tabela os nomes são apresentados de acordo com a forma como os políticos se apresentam aos munícipes e divulgam em suas mensagens públicas.

Tabela 1 – Composição da Prefeitura e Câmara de Vereadores para o quadriênio 2017-2020

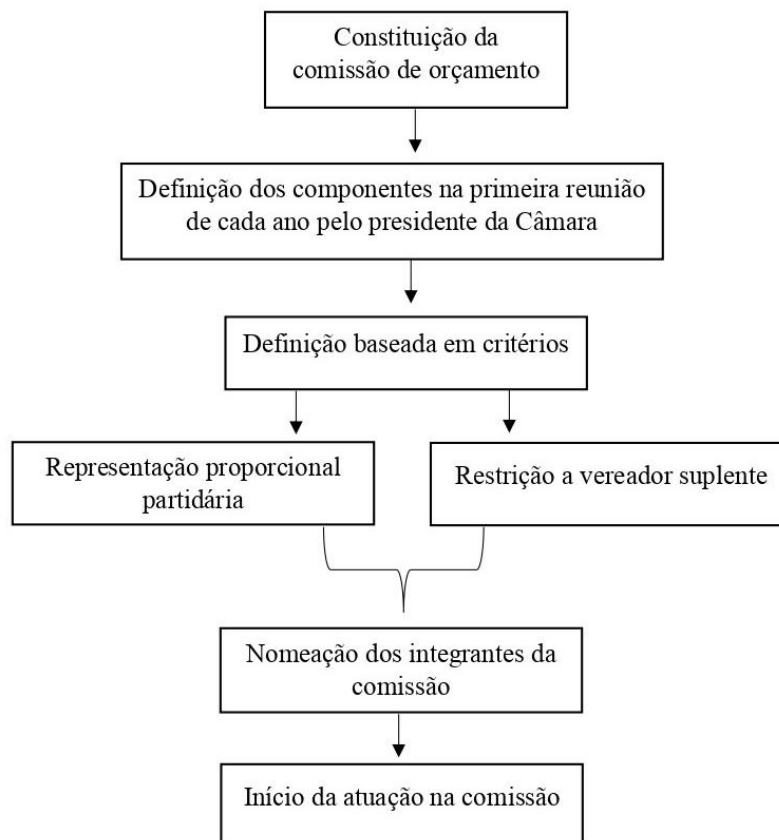
Função	Nome	Partido/Sigla		Formação (Escolaridade)	Idade	Experiência
		I.M*	F.M*			
Prefeito	Leandro Luiz de Oliveira	PSD	PSD	Técnico em Contabilidade	43	2º mandato
Vereador	Carlos Henrique [Carlím do Iron]	PR	PSD	Graduando em Engenharia Civil	33	1º mandato
	José Divino Alves da Costa [Bila]	PP	PP	Ensino Fundamental Completo	49	6º mandato
	Franciele do Dedeca	PR	PR	Graduanda em Pedagogia	34	1º mandato
	Marquinho do Bidé	PSC	PSC	Ensino Fundamental Incompleto	39	1º mandato
	Diomar Honório	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	46	3º mandato
	Nilda Helena	PR	PR	Ensino Médio Completo	53	2º mandato
	Willian do Guim	PSD	PSD	Ensino Fundamental Completo	32	1º mandato
	Duca da Ambulância	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	53	3º mandato
	Luiz da Nutricampo	PSD	PSD	Ensino Médio Completo	61	1º mandato

* I.M (Início do Mandato); F.M (Final do Mandato).

Fonte: dados da pesquisa.

A Câmara Municipal de Ipiacu constitui comissões para a análise dos projetos de lei encaminhados para votação, conforme determina a Lei Orgânica do Município. A criação da comissão é feita por meio de indicação do presidente da câmara eleito no ano de vigência. Essa criação se dá através da proporcionalidade de blocos partidários, sendo um terço do total dos membros do Poder Legislativo, três vereadores com base no número total de vereadores do município (Ipiacu, 2013), cujos critérios constam da Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma do processo de constituição da Comissão de Orçamento

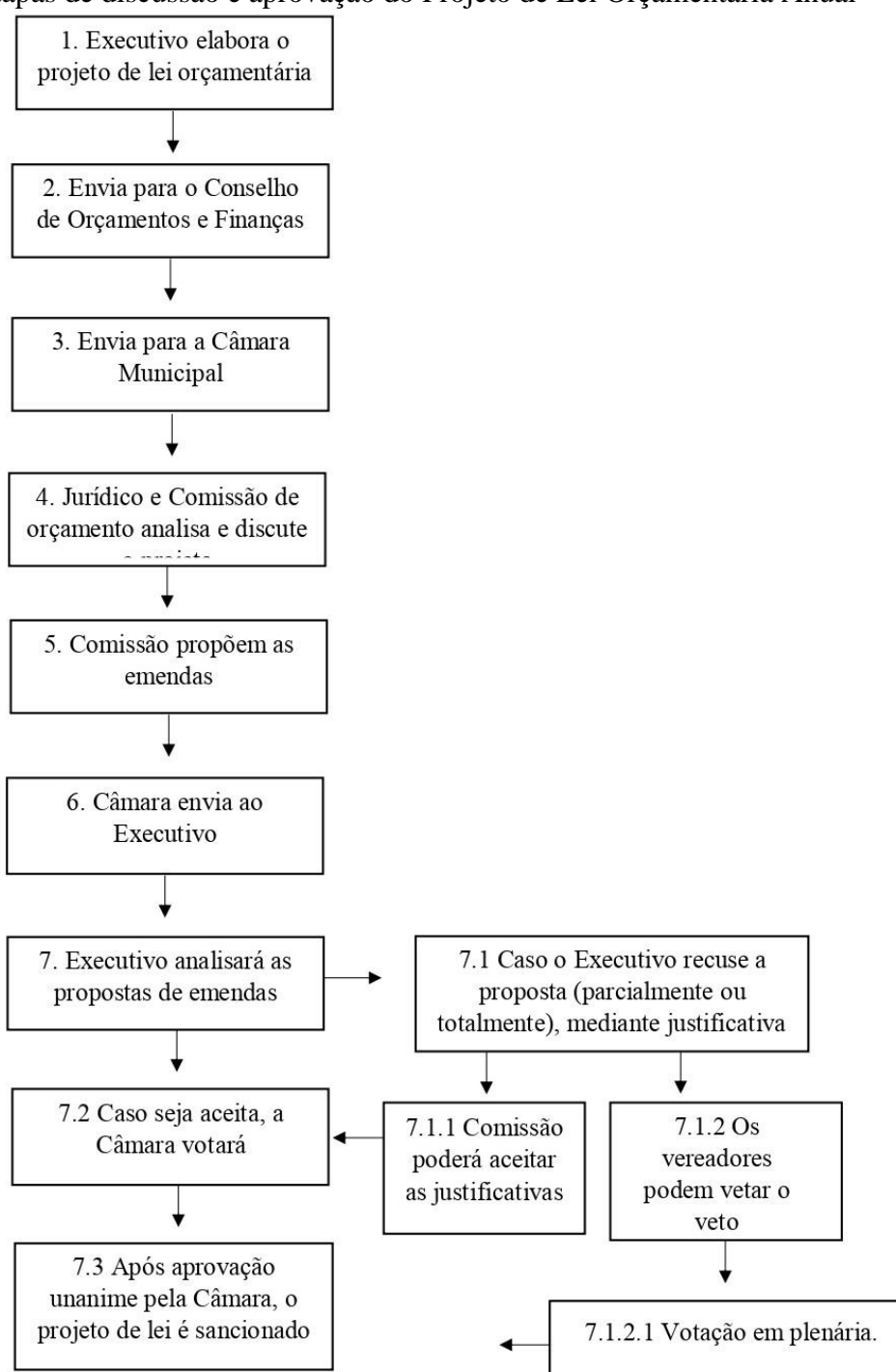


Fonte: dados da pesquisa.

A comissão é dada como permanente conforme a legislação do município, para atuação durante todo o decorrer de um ano. Ao serem escolhidos, os vereadores podem se considerar inaptos e recusar-se a fazer parte de algumas das comissões instituídas. É importante destacar que os componentes das comissões são escolhidos pelo presidente da Câmara. Porém a escolha do presidente da Câmara é uma ação política e já nesse momento de formação da Comissão de Orçamento já podem ocorrer situações de coalizão ou cooptação.

A Câmara ao receber o PLOA faz seu encaminhamento à Comissão de Orçamento e Finanças e ao setor jurídico, para que seja analisado sua aderência ao PPA e à LDO. O fluxo que retrata o processo de análise e discussão do PLOA no município é visto na Figura 2.

Figura 2 – Etapas de discussão e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual



Fonte: elaboração própria (2022).

Os projetos de lei são sancionados apenas após a aprovação unânime pela Câmara. Para essa aprovação faz-se necessário, portanto, a discussão do PLOA que presume a compreensão do texto e conhecimento do PPA e da LDO.

4.2 Análise do posicionamento dos vereadores na discussão e aprovação do PLOA a partir das entrevistas

As entrevistas foram realizadas no mês de outubro de 2021, mas devido à pandemia do COVID-19 houve dificuldades para a realização da entrevista com todos os vereadores. Sendo assim, a escolha dos entrevistados foi definida com base em dois critérios, sendo: *i*) experiência política e *ii*) escolaridade. Buscou-se analisar se a experiência e escolaridade do vereador poderiam influenciar em seu posicionamento e/ou sua percepção no momento de análise e votação do PLOA.

Com relação à experiência política, buscou-se representantes com maior e menor tempo de atuação; já no segundo critério, escolaridade, analisou-se a formação acadêmica dos atuantes. Inicialmente ambos os vereadores contaram sobre suas experiências como membros do legislativo municipal e ficou claro que o conhecimento da vida pública foi sendo construído ao longo de seus mandatos. Após, solicitou-se que os entrevistados compartilhassem suas experiências enquanto membros do legislativo e da Comissão de Orçamento e Finanças. A atuação como membros dessa Comissão é de domínio público, e fora confirmado previamente que apenas o Vereador 2 já participou da mesma.

Com relação ao perfil dos vereadores o primeiro entrevistado, Vereador 1, é graduando em engenharia civil, possui 34 anos e está no 2º mandato. A entrevista ocorreu no dia 15 de outubro, às 17h e 30min, com duração de 15 minutos e 48 segundos. O segundo entrevistado, Vereador 2, possui 51 anos, seu grau de escolaridade é o ensino fundamental incompleto, e está no 7º mandato. A entrevista ocorreu no dia 21 de outubro, às 16 horas, com duração 31 minutos e 16 segundos.

A formação da comissão orçamentária em Ipiacú leva em consideração a Lei Orgânica Municipal e o regimento interno da Câmara. Desse modo, ao questionar ao Vereador 1 como se dá a criação da comissão de orçamento e quais os critérios utilizados para essa formação, o entrevistado respondeu que “(...) *geralmente os membros são decididos através do presidente da Câmara. O presidente atual que escolhe os membros de cada parte da comissão*”. A afirmação do respondente está de acordo com a Lei Orgânica Municipal e o regimento interno da câmara.

Considerando que a atuação na comissão depende do presidente da câmara, o Vereador 1 afirmou que não fez parte da comissão de orçamento em nenhum momento durante seu primeiro mandato. Segundo o respondente, o motivo de não ter composto ou participado da comissão pode ter sido influenciado pela sua oposição partidária à base do prefeito. Essa ação pode ser considerada um movimento de coalizão, no qual uma base ou um grupo de pessoas se unem para barrar a atuação de outras pessoas ou grupos, como observa-se na sua fala:

É igual eu te falei. A escolha todo ano é feita pelo presidente da câmara, no mandato passado eu fui oposição do prefeito e a maioria dos vereadores que fazia parte dos presidentes atual que era tudo da base do prefeito, então geralmente eles procuram colocar os vereadores que era oposição do prefeito e (pequena pausa) em partes que influenciam menos principalmente na parte de orçamento (...) (VEREADOR 1, 2021).

A discussão do projeto orçamentário pela comissão é importante para que seja analisada as pretensões financeiras do município. Ao perguntar ao Vereador 1 como ocorre o processo de discussão do projeto de orçamento na comissão, o entrevistado respondeu que:

Primeiro acontece o parecer jurídico, o assessor da câmara que é o nosso assessor jurídico recebe o projeto, vê se o projeto tem constitucionalidade, depois que esse projeto passa pelo jurídico ele é lançado para a comissão onde tem o presidente o relator e o membro, depois que é passado também pelas comissões esse projeto é levado em discussão, levado em plenário e depois chega a votação entre todos os vereadores (VEREADOR 1, 2021).

É possível identificar que o entrevistado mesmo não tendo participado da comissão de orçamento e finanças até o momento, compreende como ocorre todo o processo de análise e posteriormente de votação do PLOA. O que também pode ser visualizado na fala do Vereador 2, que descreve as etapas da formação da comissão de orçamento:

A comissão (pausa) é formada pelo presidente, relator e o membro da comissão (é). Com base no regimento interno da câmara municipal a nomeação do presidente tanto do relator como do membro é feita por nomeação do presidente da câmara, do presidente da casa ao qual deve observar né a proporcional dos partidos políticos. (VEREADOR 2, 2021).

Ao questionar o Vereador 1 se o processo de votação da PLOA sofre algum tipo de influência do Executivo apontou:

[...] se eu te falar que não existe eu estaria mentindo. Porque o orçamento é uma das partes mais importante para o executivo, é onde ele vai trabalhar para pagar suas contas, seus fornecedores, pagar folha de salário, parte de educação, parte de saúde e nessa parte aí creio eu que o prefeito sempre busca sempre a base aliada dele [...]. (VEREADOR 1, 2021).

Já na perspectiva do Vereador 2, observa-se que:

[...] a maioria das vezes na hora que o prefeito muito precisa do vereador é na hora de uma suplementação... O ex-prefeito vinha nessa casa frequentemente, já veio várias vezes para trazer algumas explicações, mostrar algumas dúvidas, esclarecer algumas dúvidas pra nós vereadores que a gente tinha e as vezes pedir algumas coisas e mostrar as dificuldades que o município estava passando [...] (VEREADOR 2, 2021).

Com isso, observam-se diferentes atuações do executivo frente às necessidades público-administrativas. Segundo o Vereador 2, a sua participação junto à câmara, às vezes, se restringe aos momentos de suplementação, para que a verba seja realocada a outro setor. Nesse caso a atitude do executivo pode ser caracterizada como cooptação e coalizão para obter um maior número de pessoas que apoie suas políticas. Questionado ainda se o executivo chega a buscar apoio pessoalmente junto aos vereadores respondeu que *“com certeza ele chama seus aliados, fazem reuniões e até mesmo para que esses aliados acabem influenciando outros vereadores que não fazem parte da Base se entendeu? Então eu acho que ele usa isso mesmo [...]”* Pode-se assim, analisar que o Executivo busca cooptar e coalizar os vereadores quando é de seu interesse aprovar determinada parte do PLOA.

Ao justificar sua participação na comissão de orçamento o Vereador 2 afirmou que *“[...] eu já participei, no entanto, de quase toda [as comissões] que a gente são ano a ano a presidência da câmara (pausa) e a presidência das comissões vai por ano também, eu sempre fui, varia vezes presidente da comissão de orçamento, de todas as comissões eu já fiz parte*

como presidente, membro, relator (...)”. Com o exposto, observa-se que o respondente atuou em diferentes cargos da comissão, o que contribui para sua compreensão do processo orçamentário. Questionado como ocorrem as etapas de discussão do PLOA na comissão e se as reuniões para esse processo são pacíficas, o Vereador 2 afirmou que:

[...] quanto ao protocolo dos projetos, ele [o PLOA] é destinado à nossa assessoria jurídica da câmara municipal para parecer né e em seguida na próxima reunião é distribuída para as comissões para parecer e sempre tramitara seja colocada em duas seções, duas votações. As vezes tem alguns projetos que só precisa de votação, mas a maioria é em duas votações, e a gente reúne, conversa, troca ideia, o que que é melhor, se for preciso de fazer algumas ementadas todas as comissões têm o poder [...] (VEREADOR 2, 2021).

Ao questionar o Vereador 2 se ele já buscou apoio junto a sua base aliada para analisar o PLOA, o entrevistado respondeu *“sim, o Projeto de Orçamento é analisado e discutido junto de todos os vereadores”*, além de consultar a assessoria jurídica para que a compreensão do projeto esteja em concordância com os princípios legais.

A presença de critérios para análise e aprovação de projetos pode facilitar a compreensão do que está sendo analisado, desse modo, ao perguntar ao Vereador 2 quais os critérios ele considera ao analisar e aprovar o PLOA, respondeu que *“desde que por exigência legal, eu analiso a legalidade, constitucionalidade e o mérito da questão”*.

Levantado o questionamento sobre como os vereadores se portam quando enviam emendas para o executivo e essas são vetadas, o Vereador 2 respondeu *“[...] já aconteceu isso, às vezes, de a gente fazer algumas emendas manda para o prefeito e ele vetar, mas chegando nessa casa de volta novamente a gente também pode derrubar o veto do prefeito com maioria absoluta [...]”*. Diante disso, observa-se o movimento de coalizão, uma vez que em caso de haver veto por parte do executivo, os vereadores se unem para vetar o veto. O processo descrito, inclusive está em conformidade com o fluxograma das etapas do processo de análise e aprovação do PLOA descrito na Figura 1.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado buscou identificar o posicionamento dos vereadores, quando das proposições de emendas e outras alterações no momento da discussão e aprovação do orçamento anual. Dentre os achados da pesquisa, observou-se que os entrevistados compreendem como ocorre todo o processo de discussão e aprovação da LOA, mesmo que um deles esteja em seu segundo mandato. No entanto, constatou-se que quanto mais experiente é o vereador maior é a sua “bagagem” e mais influente ele tende a ser, mesmo que sua formação não seja em nível superior. Esse resultado é corroborado por Cunow *et al.* (2012) que alertam para a dificuldade que os parlamentares de primeiro mandato enfrentam ao deparar-se com um orçamento complexo, defendendo inclusive a reeleição porque a experiência pode tornar os legisladores mais hábeis na formulação de políticas e na representatividade política.

Confirmou-se que o presidente da câmara possui grande poder sobre as comissões, já que a escolha dos membros é feita pelo próprio e não por uma votação, mesmo que se respeite a proporção partidária esse fato tende a ser uma vantagem para o Executivo caso o presidente da casa seja simpatizante ao prefeito, o que pode resultar em coalizão e cooptação. Em relação a essa questão constatou-se que o presidente pode deixar de fora da comissão de orçamento e finanças algum legislador que seja oposição ao prefeito.

A coalizão foi fortemente confirmada, pois mesmo sendo de partidos opostos ou de bases contrárias, as falas confirmaram que os vereadores se uniriam para vetar ou dar ênfase a um determinado projeto ou emenda. Por fim, o posicionamento dos vereadores do Legislativo

do município de Ipiaçu, sujeitos dessa pesquisa, deram fortes indícios que há cooptação e coalização por parte do executivo no processo de aprovação do PLOA, quando há algum projeto que seja de interesse do prefeito. Em síntese os resultados indicaram: (i) evidências de cooptação e coalizão; (ii) evidências que levam a crer que o executivo tende a interferir no processo de votação da LOA; (iii) percepção positiva de que os entrevistados compreendem o processo de discussão e aprovação da LOA; (iv) percepção de que os vereadores quando de interesse populacional, se aliam deixando de lado a rivalidade partidária.

Tais resultados podem contribuir com a evolução de estudos sobre a temática, no sentido de se obter evidências em relação a forma de atuação do poder legislativo, pois proporciona maior conhecimento no que tange aos posicionamentos de vereadores ao analisarem, discutirem e aprovarem os projetos de lei orçamentária, sobretudo em pequenos municípios. Pondera-se, sobretudo, sobre a relevância do rigoroso controle acerca do processo de elaboração do Orçamento Público, com o intuito de evitar falhas que possam comprometer a adequada destinação dos recursos.

Como limitações desta pesquisa, destaca-se a realização de entrevistas com apenas dois vereadores. Entende-se que as experiências individuais não são generalizáveis e podem não refletir o processo de discussão e aprovação do orçamento em outros municípios de igual porte. Nesse sentido, a realização de entrevistas até o atingimento de uma saturação pode corroborar e confirmar os resultados relatados nesta investigação. Entretanto mesmo com a limitação apontada entende-se que a interpretação dos relatos permitiu observar elementos que evidenciaram a compreensão sobre o processo, bem como situações de coalizão e cooptação.

Sugere-se o desenvolvimento de pesquisas futuras a fim de ampliar as considerações sobre temáticas relacionadas ao orçamento público. Assim, estudos comparativos entre o processo de discussão e aprovação da LOA pelo Legislativo nas cidades que compõem a microrregião do Pontal do Triângulo Mineiro podem confirmar ou oferecer novas evidências sobre os achados da presente pesquisa. Análises comparativas sobre a discussão do PLOA em nível estadual e municipal também é uma sugestão que pode contribuir para as discussões.

REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Arretche, M., & Rodden, J. (2004). Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47(3), 549-576. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000300004>
- Azevedo, R. R., & Aquino, A. C. B. (2016). O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 10(26), 63-76.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- Brasil. *Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Recuperado em 8 de setembro de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm.

- Brasil. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 8 de setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado* – consulta por município/zona eleitoral. 2024. Recuperado em 21 de abril de 2024, de <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>.
- Costa, W. P. (2017). Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 15(2), 210-234.
- Cunow, S., Ames, B., Desposato, S., & Rennó, L. (2012). Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 533-558.
- Domingos, F. D., & Aquino, A. C. B. D. (2019). Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. *Revista de Administração Pública*, 53(6), 1161-1178. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180441>
- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (orgs.). (2009). *Métodos de pesquisa*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Giacomoni, J. (2016). *Orçamento Público*. 16. ed. amp. rev. atual. São Paulo: Atlas.
- Gomes, M. V. P., & Alves, M. A. (2017). Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. *Revista de Administração Pública*, 51(3), 388-406.
- Gontijo, V. (2017). *Orçamento da União: instrumentos de planejamento e orçamento*. 2017. Recuperado em 18 de maio de 2021, de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>.
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1361-1381.
- Ianoni, M. (2017). Para uma abordagem ampliada das coalizões. *Sinais Sociais*, 11(33), 131-201.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2024). *Panorama*. Recuperado em 6 de abril de 2024, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/ipiacu/panorama>.
- Ipiacu, Prefeitura Municipal de (2013). *Lei orgânica do município de Ipiacu-MG*. Recuperado em 1 de abril de 2021, de https://ipiacu.mg.gov.br/temp/15052021174307lei_organica_do_municipio.pdf.
- Ipiacu, Prefeitura Municipal de. (2021). História do Município de Ipiacu-MG. Recuperado em 6 de junho de 2021, de <http://ipiacu.mg.gov.br/?pag=T1RjPU9EZz1PVFU9T0dVPU9HST1PVEE9T0dFPU9HR T0=&idmenu=214>.

- Jannuzzi, A. P., & Nogueira, A. L. (2005). *A gestão de pessoas nas Câmaras de Vereadores de municípios de até 50.000 habitantes*. Recuperado em 10 de junho de 2021, de https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5944/gestao_pessoas_jannuzzi_nogueira.pdf?sequence=2&isallowed=y.
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104. Recuperado em 8 de setembro de 2020, de https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Limongi/publication/267254175_Poder_de_Agenda_e_Politicas_Substantivas/links/55a9537308aea3d086803a6d/Poder-de-Agenda-e-Politicas-Substantivas.pdf.
- Passos, M. (2017). *Cooptação como instrumento de manutenção do poder*. Jusbrasil © 2024. Recuperado em 21 de maio de 2021 de <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/cooptacao-como-instrumento-de-manutencao-do-poder/494239669>
- Piscitelli, R., Timbó, M., & Rosa, M. (2006). *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. São Paulo: Atlas.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2013). Rumos e caminhos para a reforma orçamentária. In: Rezende, F. & Cunha, A. (Orgs.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- Roeder, K. M. (2018). Os partidos importam na relação executivo-legislativo local?. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 9(2), 7-28.
- Sacramento, A. R. S. (2005). Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(47), 20-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>
- Santiso, C. (2008). Keeping a watchful eye? Parliaments and the politics of budgeting in Latin America. 2008. In: Stapenhurst, R. *et al.* (Editores). *Legislative oversight and budgeting - a world perspective: the international bank for reconstruction and development*. The World Bank.
- Santos, F., & Almeida, A. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, 48(4), 693-735.
- Sartorelli, F., & Pires, V. (2012). O controle externo orçamentário e financeiro em nível municipal: o caso da Câmara de Vereadores de Olímpia-SP. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, 5. Recuperado em 15 de maio de 2021, de http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG18.pdf.
- Selznick, P. (1978). Cooptação: um mecanismo para a estabilidade organizacional. In: Campos, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- Silva, B. S., & Dantas, H. (2016). Quem são eles? Identificando e caracterizando os vereadores brasileiros (2000-2016). *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, 48, 11-45.

- Silva, E. P. (2021). *Atuação do Poder Legislativo no processo de aprovação do orçamento público municipal* [Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis]. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG. Recuperado em 8 de setembro de 2021 de [https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/32665/3/Atua%
c3%a7%c3%a3oPoderLegislativo.pdf](https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/32665/3/Atua%c3%a7%c3%a3oPoderLegislativo.pdf).
- Van Treenk, E.V., & Arévalo, P. Y. (2015). Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas. *Polis. Revista Latinoamericana*, 14(40), 469-488.
- Vieira, A. B., Roma, C. M., & Miyazaki, V. K. (2020). Cidades médias e pequenas: uma leitura geográfica. *Caderno Prudentino de Geografia*, 1(29), 133-155. Recuperado em 21 maio 2021 de <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7415>
- Vier, M. B., & Schreiber, D. (2018, November). Análise do processo de planejamento orçamentário e de custos no âmbito municipal. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*, 25. Recuperado em 21 de maio de 2021, de <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4490/4491>.